



CONFERENCE

Une justice internationale pour les enfants

Strasbourg, 17 et 18 septembre 2007

Rapport de la conférence
préparé par le Secrétariat

L'objet de cette conférence de haut niveau était triple : examiner le fonctionnement des mécanismes internationaux de suivi des droits de l'enfant, étudier l'accès des enfants à ces mécanismes pour y identifier les obstacles et les manières de les éliminer et analyser les principes d'une justice adaptée aux enfants au niveau international. Quelque 90 personnes ont participé à la conférence, dont des représentants de gouvernements, d'ONG et d'organisations internationales, des magistrats, des avocats, des chercheurs et des médiateurs. Le présent rapport présente leurs conclusions et recommandations.

1. Conclusions

1. Les normes internationales et les droits de l'enfant

Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, plus de 60 traités des Nations Unies ont été élaborés sur des sujets aussi divers que l'esclavage, l'administration de la justice, le génocide, la situation des réfugiés et des minorités, et les droits de l'homme. Tous se fondent sur les principes de non-discrimination, d'égalité et de reconnaissance de la dignité de la personne. Il s'ensuit que les droits et mesures de protection qu'ils contiennent s'appliquent à tous, y compris aux enfants. Les enfants sont donc fondés à bénéficier des droits et protections inscrits dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CRC) ainsi que dans huit autres traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

Au niveau régional, les droits de l'enfant sont également protégés par les traités régionaux des droits de l'homme, les traités relatifs aux droits de l'enfant en général ou les traités protégeant les enfants contre certaines formes de violence. En Europe, le Conseil de l'Europe a élaboré un arsenal impressionnant et efficace de normes, parmi lesquelles la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, et, plus récemment, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

L'administration de la justice est par nature liée à la mise en œuvre des normes des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est une tribune importante pour l'avancement des droits de l'enfant. Charte internationale très complète des droits de l'enfant, elle traite des questions liées aux domaines critiques de la vie de l'enfant : survie et développement ; éducation et santé ; vie familiale ; activités de loisir et culturelles ; protection contre les abus, la violence et l'exploitation ; et participation à la prise de décision dans la famille, à l'école et dans la collectivité dans son ensemble. Les progrès que l'on a enregistrés au cours des dernières années en matière de normes sont dus en grande partie à l'entrée en vigueur de la CRC. Les mécanismes et organes régionaux et internationaux des droits de l'homme prennent de plus en plus en compte ses principes et ses dispositions. Dans la plupart des cas, ces changements positifs ont eu un effet sur la situation juridique de l'enfant face aux systèmes judiciaires nationaux.

La CRC traite aussi de questions liées à la justice. Très souvent, cette dimension tend à se réduire aux questions de justice pénale ; or la protection juridique de l'enfant dans le système judiciaire et le droit de l'enfant de participer à une instruction vont bien au-delà du pénal. Le système judiciaire est, de fait, instrumental pour protéger le droit de l'enfant : d'avoir une identité ; de ne pas être séparé de ses parents ; de maintenir des contacts personnels et réguliers avec ses deux parents même s'ils vivent dans des pays différents l'un de l'autre ou de lui ; d'avoir son mot à dire en cas d'adoption ; de voir ses demandes d'entrée ou de sortie d'un pays à des fins de réunification familiale traitées d'une manière positive, humaine et expéditive ; d'être protégé contre toute ingérence illicite ou arbitraire dans sa vie privée et familiale, son domicile et sa correspondance ; d'être protégé contre toute forme de violence, d'abus et d'exploitation ainsi que contre toute discrimination, y compris dans le domaine de la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Avec cette approche ambitieuse, le système judiciaire et, plus généralement, la protection juridique des droits de l'enfant reflète et réaffirme les corrélations entre les droits des enfants et est par nature garant efficace de ceux-ci.

En Europe, la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants contribue à la mise en application de la CRC dans le contexte des affaires familiales. La Convention du Conseil de l'Europe accorde aux enfants des droits procéduraux et en facilite l'exercice en garantissant que les enfants, en personne ou par l'intermédiaire d'autres individus ou organes, sont informés des affaires qui les concernent devant l'autorité judiciaire et autorisés à y participer.

2. Accès des enfants à la justice internationale

Pour que les normes internationales et régionales soient utiles aux enfants, elles doivent d'abord être acceptées et mises en application par les différents pays. Tous les grands traités des droits de l'homme comprennent des mécanismes de suivi permettant d'évaluer leur mise en application dans le pays. Ils peuvent prendre des formes différentes et se fonder sur des rapports officiels et/ou permettre les requêtes, pétitions, réclamations, ou communications personnelles ou collectives.

L'évaluation du fonctionnement des divers systèmes de suivi permet d'identifier les avantages et les inconvénients de chacun d'entre eux. Par exemple, le suivi fondé sur des rapports peut déboucher sur un examen approfondi de la situation dans le pays et encourager le dialogue entre les parties intéressées. Cependant, de l'avis des participants à la conférence, les résultats de ce genre de suivi ne parviennent que rarement au public et le gouvernement ne se sent donc pas obligé de garantir que les suites appropriées leur sont données.

Le suivi fondé sur les requêtes individuelles prévu dans la Convention européenne des droits de l'homme a l'avantage de renvoyer à une situation précise qui est, en principe, plus facile à corriger, donc plus apte à attirer l'attention des médias et à être comprise du grand public. Mais le demandeur doit être victime directe d'une violation des droits de l'homme et avoir épuisé tous les recours nationaux. Le système de suivi permettant les requêtes collectives, inscrit dans le Protocole de la Charte sociale européenne, a été jugé particulièrement intéressant pour la promotion du droit des enfants en ce qu'il présente tous les avantages des mécanismes de recours individuels sans en avoir les inconvénients. Plusieurs participants ont regretté qu'il n'existe pas de mécanisme de recours dans la CRC et ont fait allusion à la proposition d'un groupe d'ONG internationales qui envisage d'élaborer un protocole facultatif à la CRC autorisant ces recours.

Les droits des enfants sont devenus plus visibles au plan mondial du fait de la ratification quasi universelle de la CRC et des engagements des gouvernements et de la société civile de respecter son processus de rapports qui rend les États comptables à l'international de leur prise en charge de toute la gamme des droits de l'enfant.

Les organes créés en vertu des instruments internationaux et régionaux qui couvrent les droits de « tous », y compris des enfants, s'attachent de plus en plus à promouvoir les droits des enfants. Et les mécanismes des droits de l'homme, y compris régionaux, comme la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission et la Cour interaméricaines, sont plus sensibilisés aux droits des enfants, utilisant souvent la CRC comme point de référence.

L'Étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence contre les enfants souligne que les enfants de tous les pays du monde souffrent de violations fréquentes et souvent graves de toute la gamme de leurs droits – tant civils et politiques que sociaux, économiques et culturels. Dans de nombreux cas, les enfants ne disposent pas de recours adéquats ou réalistes contre ces violations au niveau national. Les recours passant par les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme deviennent plus fréquents mais ils sont loin d'être communs ou bien développés.

Peu de réclamations traitées par les mécanismes internationaux et régionaux des droits de l'homme émanent des enfants. Il est probable que la plupart voire même tous les procès dans lesquels des enfants sont nommés comme plaignants sont intentés et menés par des adultes et que les enfants cités ne participent que peu ou prou à la procédure.

Beaucoup de requêtes sont présentées de concert par les parents et les enfants. Souvent, les parents sont les meilleurs avocats de leurs enfants mais, vu la situation initialement dépendante de l'enfant et les attitudes traditionnelles qui tendent à voir en

lui une propriété plutôt qu'un individu possédant des droits, les parents peuvent aussi violer, directement ou indirectement, les droits des enfants. Les droits des parents et des enfants peuvent être en conflit direct les uns avec les autres. Et les parents – par exemple ceux engagés dans une procédure de séparation ou de divorce – peuvent essayer d'interpréter les droits de leurs enfants à leurs fins propres au lieu de celles de leurs enfants. Un suivi est nécessaire pour garantir que les requêtes apparemment présentées par ou au nom des enfants sont vraiment dans l'intérêt supérieur de ces enfants.

Peu d'enfants savent qu'il existe des mécanismes des droits de l'homme, sans parler de savoir comment les utiliser pour engager une procédure de recours pour violation de leurs droits et il va sans dire que les bébés et les très jeunes enfants ne vont pas présenter de requête de leur propre initiative, aussi accessibles et adaptés aux enfants que soient ces mécanismes.

Dans certains cas, des ONG et des institutions des droits de l'homme ou des personnes telles que des activistes ou des avocats des droits de l'homme ont identifiés des violations généralisées des droits des enfants ainsi que les mécanismes susceptibles d'être utilisés pour les éliminer. Mais ils doivent alors trouver des enfants victimes de ces violations qui acceptent de voir un recours enregistré en leur nom et obtenir leur consentement.

Il faut souligner que les affaires intentées par des enfants ou en leur nom ne sont pas les seules pertinentes lorsque l'on envisage les droits de l'enfant. Beaucoup d'autres présentées par des adultes devant les mécanismes de suivi décrits dans ce rapport et les décisions ou jugements qu'elles ont suscités portent sur l'interprétation et la mise en application de droits universels qui peuvent aussi intéresser les enfants.

3. Principes d'une justice adaptée aux enfants

Dans le domaine de l'administration judiciaire comme dans d'autres, les principes généraux de la Convention relative aux droits de l'enfant offrent une approche ferme, normative et éthique de la manière de traiter les enfants et de protéger leurs droits :

- la non-discrimination est clé pour éviter la marginalisation, la stigmatisation ou la sanction de tout enfant pour cause de naissance, de sexe, de situation économique, et race ou autre ;
- l'intérêt supérieur de l'enfant doit rester la considération primordiale guidant toute décision législative, administrative ou judiciaire et aidant à résoudre les conflits d'intérêt concernant l'enfant ;
- le droit de l'enfant à la vie, à la survie et au développement doit être clairement inscrit dans la législation et devenir un thème central de toutes les décisions affectant les enfants ;
- la participation des enfants et le respect de leur point de vue sont des éléments obligatoires de toutes les décisions affectant les enfants et aussi des corollaires de la prise en compte de l'enfant comme objet de droits.

Les principes généraux de la CRC constituent des indicateurs fondamentaux permettant d'évaluer dans quelle mesure un système judiciaire (national ou international) est adapté aux enfants et efficace à préserver et réaliser leurs droits. Ces

principes généraux sont applicables au civil comme au pénal et à la législation de l'immigration et des réfugiés lorsque les libertés fondamentales ou les droits économiques et sociaux sont en jeu, et ils sont valides pour les systèmes judiciaires nationaux et internationaux. Leur influence croissante témoigne des changements progressifs que l'on peut noter en Europe et ailleurs mais ils nous rappellent aussi que nous avons encore beaucoup à faire avant d'atteindre les idéaux inscrits dans la Convention.

Dans d'autres régions, mais aussi encore en Europe comme le confirme une étude de l'Unicef sur la région PECO/CEI, les enfants sont criminalisés parce qu'ils n'ont pas de domicile, fuguent ou vivent dans la rue. Les enfants vulnérables et marginalisés sont stigmatisés et souffrent de violences lors de leur interrogation par la police et pendant leur détention. Les enfants à risque sont placés en garde à vue et institutionnalisés. Les participants à la conférence ont exprimé leurs préoccupations devant le nombre d'enfants placés dans des centres de détention et le non respect des normes internationales de la justice juvénile. Ils ont donc salué le travail du Conseil de l'Europe qui prépare un projet de recommandation sur des règles européennes pour les délinquants juvéniles privés de liberté ou soumis à des sanctions et des mesures appliquées dans la communauté.

Le poids accordé au point de vue de l'enfant varie considérablement, même dans un même pays. Dans les affaires impliquant des enfants, nous trouvons toujours des solutions juridiques et procédurales conflictuelles : d'un côté il y a les affaires où le point de vue de l'enfant peut être *inutile* pour établir son identité – nom, nationalité ou accès aux origines – de l'autre, dans certaines affaires pénales, la participation de l'enfant est considérée comme instrumentale et indispensable. En outre, lorsque l'on ne tient pas compte du point de vue de l'enfant dans les décisions de demande d'asile et lorsque l'on manque de donner à l'enfant des procédures et des mécanismes adaptés lui permettant de d'introduire un recours contre une violation de ses droits, on agit à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Des procédures adaptées à l'enfant font aussi défaut dans les mécanismes internationaux et régionaux de réclamation en matière de droits de l'homme. Dans la mesure où l'on n'a guère fait d'efforts pour informer les professionnels travaillant avec et pour les enfants de la manière dont fonctionnent ces mécanismes, ils ne sont pas vraiment en mesure d'aider les enfants cherchant des recours. L'élaboration de matériels et de procédures adaptés aux enfants contribuerait certainement à améliorer l'accès des enfants à la justice internationale.

Les participants sont convenus que même dans les pays où existe un large corpus de droit procédural, la mise en application de la législation reste faible.

II. Recommandations

Les participants à la conférence ont avancé des recommandations à l'intention surtout des gouvernements et des organisations internationales.

1. Recommandations aux gouvernements

Les participants sont convenus que les gouvernements sont responsables au premier chef de promouvoir les droits des enfants et leur accès à la justice. Ils doivent :

- ratifier rapidement et mettre efficacement en application les normes universelles et régionales des droits de l'homme relatives à la réalisation des droits de l'enfant ;
- fournir aux enfants des informations adaptées et une éducation à leurs droits, y compris aux recours nationaux et internationaux existants ;
- garantir que les enfants ont accès à des conseils et à une aide juridiques gratuits ;
- garantir que toutes les personnes concernées par les soins et le bien-être des enfants, dont les travailleurs sociaux, les parents adoptifs, les enseignants et la police, ont les informations et la formation appropriées concernant les droits des enfants ;
- offrir une formation spéciale aux avocats, magistrats et agents des forces de l'ordre en contact avec les enfants. Des formations en cours d'emploi peuvent être entreprises et s'inscrire dans des programmes d'accréditation plus spécialisés. Toute formation doit inclure les éléments essentiels du développement de l'enfant et de la dynamique familiale ;
- reconnaître et appuyer les efforts des médiateurs, réseaux de professionnels et ONG dans leur rôle de prestataires d'informations aux enfants quant à leurs droits et la manière de les faire reconnaître ;
- garantir le libre et plein accès des enfants aux mécanismes des droits de l'homme. À cette fin, il faut se pencher sur les questions de consentement parental, de capacité légale et de représentation des enfants dans les procès. Lorsque des tiers agissent au nom de l'enfant, il faut qu'un mécanisme permette de garantir que l'affaire est menée dans l'intérêt supérieur de l'enfant et avec son consentement, s'il est en mesure de le donner. Il faudrait aussi que les groupes d'enfants et les organisations menées par des enfants ou des jeunes puissent présenter des réclamations ;
- élaborer et appliquer les principes d'une justice adaptée aux enfants, adaptant la procédure civile et pénale aux besoins des enfants en tant que demandeurs, délinquants, témoins ou victimes ;
- prendre d'urgence des mesures alternatives à la détention des adolescents, n'utilisant celle-ci qu'en dernier recours et pour des durées aussi courtes que possible pour les enfants âgés impliqués dans des infractions graves. Si la détention est nécessaire, l'État doit appliquer les normes existantes et offrir des conditions appropriées de détention séparée des adultes.

Les participants ont étudié un ensemble de mesures précises et concrètes que doivent prendre les États s'ils ne les ont pas encore adoptées. Ils ont noté que certains États avaient déjà pris des dispositions importantes pour améliorer l'accès des enfants à la justice et ont recommandé des échanges d'informations sur le sujet. Les participants sont d'avis qu'un **ensemble complet de lignes directrices pour une justice adaptée aux enfants** applicable aux affaires administratives, pénales et civiles est nécessaire et ils ont encouragé le Conseil de l'Europe à travailler à la question.

2. **Recommandations aux organisations internationales et organes de suivi**

De nombreuses organisations internationales (tels le Conseil de l'Europe et le Bureau du Haut commissaire aux droits de l'homme) offrent des services de secrétariat aux organes de suivi existants et/ou contribuent à l'élaboration de normes internationale et de programmes de coopération. Les organes de suivi, par l'élaboration de règles internes et de l'interprétation des traités, peuvent contribuer de manière importante à la protection efficace des droits des enfants.

Les organisations internationales et les organes de suivi doivent :

- utiliser les normes internationales pertinentes, avec la Convention relative aux droits de l'enfant comme référence ;
- garantir que les mécanismes de suivi sont vraiment accessibles aux enfants. Chaque mécanisme devrait examiner tous les aspects de ses procédures pour garantir que c'est bien le cas. Plus particulièrement,
 - les informations concernant le mécanisme doivent être diffusées dans un langage adapté aux enfants ;
 - toutes les « prescriptions » relatives au dépôt d'une réclamation doivent être revues dans la perspective de l'enfant. Par exemple, la stipulation que le demandeur doit avoir épuisé tous les recours nationaux doit être appliquée de manière plus souple dans le cas des demandes émanant d'enfants : le mécanisme doit faire très attention de ne pas rejeter de demande sauf s'il est certain que les remèdes nationaux sont efficaces et accessibles aux enfants. De même, s'agissant des dates limites de présentation des demandes, certaines « entorses » au règlement peuvent être acceptées dans les cas de demande d'enfants qui peuvent ne pas avoir eu accès aux informations pertinentes sur le mécanisme ;
 - si la procédure implique une audition, le mécanisme devra s'assurer qu'elle est adaptée à l'enfant ;
- envisager d'accélérer le traitement des réclamations émanant d'enfants ou présentées en leur nom. Les décisions doivent être prises aussi rapidement que possible et la mise en application de la décision doit aussi être rapide ;
- envisager de nommer un rapporteur pour les affaires des enfants ; il serait chargé de les suivre, de veiller à ce que les meilleures pratiques soient utilisées et de préparer un rapport annuel ;
- de créer un service spécial au sein du secrétariat pour conseiller les collègues et membres des organes de suivi traitant les cas liés aux droits de l'enfant. Ce service devrait aussi pouvoir d'orienter les enfants ayant besoin d'une aide et de conseils juridiques vers les instances nationales ayant l'expérience et l'expertise voulues dans les cas de litiges intéressant les enfants et leurs droits ;
- veiller à ce que toutes les personnes impliquées dans les mécanismes – décideurs, magistrats, personnel de secrétariats ou de soutien – reçoivent une formation spéciale : cette formation devrait aussi être mise à la disposition des avocats et autres personnes représentant les enfants devant le mécanisme ;
- améliorer l'accès des professionnels, du grand public et des enfants aux informations concernant les organes de suivi et plus précisément à leurs décisions ;
- continuer à promouvoir et élaborer des normes pour une justice adaptée aux enfants.

Pour ce qui est de la Convention européenne des droits de l'homme, les participants ont suggéré les mesures suivantes :

- publication et large distribution d'une version adaptée aux enfants de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- nomination d'un juge rapporteur des droits de l'enfant, chargé de suivre les cas des enfants, de conseiller ses collègues sur les normes internationales et de veiller à ce que les meilleures pratiques soient utilisées dans les affaires portées devant la Cour ;
- désignation d'un point focal dans le Greffe de la Cour pour les cas concernant des enfants ; il serait chargé d'accélérer le traitement de ces affaires, de rassembler la documentation appropriée, de conseiller les collègues et d'aider le juge rapporteur ;
- maintien d'une base de données des affaires de la Cour concernant les droits des enfants.

Les participants à la conférence se sont déclarés heureux d'avoir eu l'occasion d'examiner la question de l'accès des enfants à la justice internationale et ont félicité le Conseil de l'Europe de cette initiative. Ils sont convenus de la nécessité de renforcer la collaboration entre les organes et mécanismes internationaux des droits de l'homme afin d'accroître les synergies entre leurs mandats et de permettre un échange régulier d'informations et ainsi de faire avancer les droits des enfants. Plus précisément, le Conseil de l'Europe devrait continuer à agir comme forum régional en Europe pour appuyer et mettre en œuvre des actions de portée mondiale en faveur des droits des enfants, y compris en vue de la mise en application des recommandations de l'*Étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence contre les enfants*.

Les participants ont salué l'intention du Conseil de l'Europe de proposer des activités concrètes de suivi à la conférence et ont demandé que les conclusions soient portées à la connaissance de la prochaine Conférence des ministres européens de la justice prévue pour les 24 et 25 octobre 2007 à Lanzarote.

Strasbourg, le 10 octobre 2007